Comisión de Asuntos Internacionales
S/C

Versión Taquigráfica N° 147 de 2015

LA CIBERGUERRA,
UNA AMENAZA GRAVE PARA LA PAZ Y LA SEGURIDAD MUNDIAL

Exposición del señor Representante José Carlos Mahía
ver exposición

GRUPO DE AMISTAD INTERPARLAMENTARIO URUGUAY-PAKISTÁN

Aprobación
ver exposición

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 8 de julio de 2015

(Sin corregir)

PRESIDE:	Señor Representante Jorge Meroni, Vicepresidente.
MIEMBROS:	Señores Representantes Roberto Chiazzaro, Fabián Monteghirfo, Silvio Ríos Ferreira y Jaime Mario Trobo.
INVITADO:	Señor Representante José Carlos Mahía.
SECRETARIO:	Señor Gonzalo Legnani.
PROSECRETARIO:	Señor Daniel Conde Montes de Oca.

SEÑOR PRESIDENTE (Jorge Meroni).- Habiendo número, está abierta la reunión.

Dese cuenta de los asuntos entrados.

(Se lee)

SEÑOR TROBO (Mario).- La semana pasada envié a la Comisión un comunicado que recibí del exterior vinculado con la doble imposición. Me han llegado algunas otras comunicaciones de al menos

dos señoras que plantean situaciones diferentes y, de repente, también llegaron a la Comisión. Sin perjuicio de que no son cartas formales, pienso que pueden ser tomadas como insumo para formular preguntas sobre este tema la semana próxima y, por eso, solicito que se distribuyan.

SEÑOR PRESIDENTE.- Vamos a solicitar a la Secretaría que se repartan todas las comunicaciones que lleguen, porque son elementos a tener en cuenta en la futura concurrencia de las autoridades de Gobierno.

(Ingresa a sala el señor diputado José Carlos Mahía)

——Damos la bienvenida al señor diputado José Carlos Mahía, que va a hacer una exposición sobre el tema "La ciberguerra, una amenaza grave para la paz y la seguridad mundial".

SEÑOR MAHÍA (José Carlos).- Agradezco a la Comisión que me reciba para exponer sobre un tema que hemos trabajado en la Unión Interparlamentaria.

Antes que nada, voy a hacer un relato del contexto general. Capaz que para los presentes no es necesario, pero como la versión taquigráfica de esta sesión puede servir como insumo de trabajo de otros colegas y de la opinión pública en general me parece bueno hacer algunos señalamientos iniciales.

Pedí que se distribuyera un material entre los miembros de la Comisión. Aclaro que fue presentado ante un organismo que nos invitó a exponer sobre este tema y contiene una relación cronológica de los hechos porque necesitaban conocer los antecedentes de lo que hemos trabajado. Es un aporte interesante, porque ilustra sobre los mecanismos de resolución en organismos como la Unión Interparlamentaria y sobre cómo fue evolucionando el tema.

Como ustedes saben, el Parlamento uruguayo suscribe oficialmente a tres organismos en los cuales sus parlamentarios participan: el Mercosur, el Parlatino y la Unión Interparlamentaria. Este último se reúne dos veces al año y está integrado por los parlamentarios más prestigiosos y con más historia de distintos Parlamentos del mundo, por lo cual alberga una gran diversidad ideológica, política y racial. En mi caso, me ha tocado estar en los tres organismos a que he hecho referencia, designado por el Parlamento uruguayo. Durante once trabajé en el Parlamento Latinoamericano; en el período 2005- 2010, en el Parlamento del Mercosur, y en los últimos años en la Unión Interparlamentaria. En particular, me ha tocado presidir la Comisión de Democracia y Derechos Humanos y desde hace un tiempo integro una nueva Comisión Permanente que se creó en la pasada asamblea, que es la de Asuntos de la ONU.

Me permito hacer una digresión para explicarles que esta Comisión se caracteriza por tener una especie de enlace con la ONU y es una de las voces más cercanas de la Unión Interparlamentaria con Naciones Unidas. También tiene una característica importante por la que obtuvo notoriedad su trabajo en la Unión Interparlamentaria: no solo fue y es un foro de debate sobre temas que hacen a los intereses globales sino que hizo trabajos de campo. Me refiero, por ejemplo, a ir a determinados países y hacer una evaluación sobre algunas reformas intentadas por ONU en determinados puntos geográficos. Por ejemplo, en Albania, Montenegro, y Costa de Marfil se ubican algunas de las experiencias en las que me tocó participar en nombre del Grupo Latinoamericano y del Caribe. El procedimiento que se hace es tomar contacto directo con los parlamentarios de esos países y, según las circunstancias, también con el Poder Ejecutivo, los ministerios, el primer ministro, las comisiones de asuntos internacionales de los parlamentos de esos países, los representantes de ONU en la región, los donantes de ONU y los beneficiarios. También se va a alguna de las regiones donde hay un trabajo específico de ONU y se puede ver en el terreno cómo se aplica lo que se acuerda en una oficina lejana. Hay un programa llamado "Delivering as one", que consiste en tener una sola oficina regional que centraliza las distintas suboficinas de la ONU. En Uruguay se realizó una de las primeras experiencias en este sentido. Como saben, hay distintos programas y cada uno atiende determinada cantidad de recursos y problemáticas. En algunos países se empezó a unificar la forma de trabajo de la ONU como programa piloto y se envió una misión parlamentaria para hacer un análisis y elevar a la Unión Interparlamentaria su dictamen.

En ese sentido, en el marco de un debate que se estableció hace dos Legislaturas y finalizó en la pasada, la Comisión de Ciencia y Tecnología de la Cámara votó un proyecto de ley referido al software libre. En esa

oportunidad, no entramos en el debate en Cámara pero anunciamos que creíamos que el tema tenía otro eje para seguir trabajando en el futuro, más allá de posturas políticas particulares, que tenía que ver con lo que nosotros llamábamos "ciberguerra" y que después derivó hacia otro tipo de acepciones que voy a desarrollar en esta intervención.

Quiero hacer esta exposición a propósito de nuestra participación como integrantes de la diplomacia parlamentaria o, dicho de otra manera, en relación con la inserción internacional del parlamento uruguayo en distintos organismos. Recomiendo la intervención de un diplomático de carrera, el embajador Ferrer, cuando ante una delegación uruguaya encabezada por el entonces presidente de la Cámara, el maestro Roque Arregui, hizo referencia a lo que esta participación significó para el Uruguay en términos de poder abrir puertas en distintos organismos oficiales de India. Todas estas misiones, por definición, no pueden adoptar resoluciones que obliguen a los Estados pero, ¿qué se obtiene para el país? Se obtiene presencia, iniciativa, marcar la agenda pública y según el lugar y el organismo en que estemos son las incidencias posteriores. En este caso, entendíamos que era un tema de mucha actualidad y creíamos que Uruguay podía, como lo hizo con otros temas, expresar en foros parlamentarios y después en la ONU la postura de comenzar un debate sobre un asunto que tiene muchísima actualidad, que no hace muchos años veíamos como una cuestión de ciencia ficción, y hoy ni siquiera vislumbramos la hondura real del problema.

El tema de la ciberguerra lo planteamos por primera vez en una asamblea de la Unión Interparlamentaria, en la Comisión Permanente de Asuntos de la ONU, en Quito, Ecuador, en 2013. Los mecanismos de funcionamiento de la Unión Interparlamentaria llevan a que después se desarrolle determinada forma de trabajo. En el material que les he repartido, tienen la descripción de cómo funciona y cómo se resuelven los temas. A modo de ejemplo, la delegación uruguaya asumió este tema en conjunto, no fue una cuestión personal; la delegación multipartidaria asumió este tema y voy a detallar cómo lo presentamos. Lo llevamos al Grupo Latinoamericano y del Caribe, donde se resolvió asumirlo como punto del grupo geoparlamentario y elevarlo al órgano máximo, que es la Asamblea de la Unión Interparlamentaria. Hubo otros siete puntos de urgencia y la Unión debía expresarse sobre el que saliera más votado. Si ustedes ven el material, se pueden dar cuenta de que en la época había temas muy álgidos; el ejemplo más destacado era la situación de la república árabe de Siria. El segundo punto más votado fue el presentado por la delegación del Grupo Latinoamericano y del Caribe, a iniciativa de Uruguay. Como no fue el punto más votado y no tenía posibilidades de ser objeto de resolución en esa asamblea de la UIP se buscó un mecanismo para que estuviera en la agenda, porque concitó muchas muestras de la necesidad de que se debatiera el tema, que era muy sentido por distintos parlamentarios. Por eso, se armó un grupo de estudio y posteriormente se trató en la Primera Comisión Permanente de Paz y Seguridad Internacional que tuvo su última sesión en Hanói, Vietnam.

Para ello, junto a un diputado de Marruecos, Noureddine Lazrek, y a expertos internacionales que estaban en Ginebra trabajamos sobre un texto para que fuera la base sobre la que trabajara la Primera Comisión Permanente de Paz y Seguridad Internacional. En el pleno llegaron 141 enmiendas propuestas por representantes de los distintos países. En esa primera sesión también hubo propuestas de un grupo muy activo que es el de las mujeres parlamentarias, que normalmente se organizan y hacen presentaciones sobre distintos asuntos en forma transversalizada. Lo hicieron sobre este y elevaron 149 propuestas. Hubo un consenso sobre 60 de las enmiendas propuestas y el punto fundamental tenía que ver con el equilibrio entre la seguridad y la libertad individual y la privacidad. En esos dos pilares entraron a trabajar los principales argumentos de los distintos países.

En este sentido, quiero destacar la actuación de los representantes uruguayos en Ginebra que trabajaron muy duramente en la redacción de estos temas que son muy técnicos.

Me voy a tomar unos minutos para leer algunos párrafos que me parece que pueden centrar el punto. Decía lo siguiente: "Debemos reflexionar además sobre un hecho: muchas de las crónicas internacionales asumen con 'naturalidad' estas actividades como continuadoras de las actividades militares y es este un punto importante: no debemos asumir estos hechos como naturales y mucho menos como legítimos.- Entendemos que por la dimensión de los hechos la Unión Interparlamentaria debe tomar una actitud proactiva, debe debatir en su seno el tema de la ciberguerra y realizar un pronunciamiento de los parlamentarios del mundo contra esta actividad [...]". Lo que queríamos era generar un debate sobre el tema, darle estado parlamentario pero a nivel global.

Seguimos analizando otras cosas: "Ante este hecho, la comunidad internacional deberá contar con suficientes garantías jurídicas que castiguen como delito estas actividades que atacan muchas veces infraestructuras en cualquier lugar del mundo".

Después me voy a detener en un tema que hoy es muy complejo, y es que no hay definiciones acordadas internacionalmente sobre este tipo de actividades. Eso hace más complejo la sanción y el marco al que referirse.

También hacíamos algunas preguntas: "¿Quién puede garantizar que las 'armas' que desarrollen gobiernos o empresas tecnológicas privadas no pasarán mañana a manos de organizaciones delictivas como sucede actualmente con el armamento convencional? ¿Cómo manejar a nivel de política internacional, planetaria, las aristas de esta nueva guerra 'invisible' e 'intangible' que elude las tradicionales formas de expresión y seguimiento?" ¿Por qué dejamos planteadas estas preguntas? Porque la accesibilidad actual a la tecnología, los recursos de distinto origen que hay en el mundo delictivo por todo tipo de actividad hacen que no solo los Estados -sabemos cuáles son muchos de ellos- manejen fuertemente la actividad en ciberataque sino también que hoy sea una oportunidad desde el punto de vista del acceso a la tecnología y la inversión de recursos de cualquier índole, y si no hay una regulación global acordada, el día de mañana va a ser algo de extrema complejidad para el mundo en su conjunto.

Más adelante, hacemos referencia a las convenciones acordadas sobre armas químicas o nucleares y cuando planteamos el tema de no asimilar como natural estos hechos, hablamos de referencias éticas y morales. Por ejemplo, hace doscientos años en general no se condenaba éticamente la existencia de esclavos; hoy sí. Hace cincuenta años la homofobia no tenía condena; hoy sí. ¿A qué hacemos referencia con esto? A que la utilización de estos instrumentos que invaden la vida privada, que atacan infraestructuras de desarrollo de seguridad de toda índole debe tener una cuestión jurídica institucional de convención acordada globalmente que permita a los Estados trabajar sobre un fenómeno que se puede operar desde aquí pero con una conexión a cualquier país del mundo y que tiene implicancias de todo tipo con los niños, los adolescentes, con los valores de la libertad. Es un tema muy amplio pero tenemos que empezar sobre bases acordadas, porque como las características son globales pero aterrizan en cada lugar de la aldea global se necesitan de esfuerzos colectivos.

A partir de ello, presentamos esa iniciativa de resolución en la cual señalamos, entre otras cosas: " Entendemos que el desarrollo de instrumentos jurídicos de un derecho internacional que genere un marco institucional para enfrentar la ciberguerra es un camino que debe ser acompañado con otras acciones orientadas a los cambios en las concepciones culturales y valorativas sobre los derechos de las personas y las naciones".

Cuando uno va avanzando en el tratamiento de estos asuntos, el trabajo con técnicos en la materia nos lleva a ser un poco más específicos. Además, avanzar entre visiones de países con intereses y culturas totalmente distintas, supone llegar a un mínimo común denominador que nos permita un consenso. Por ejemplo, en el memorando explicativo que redactamos con el legislador Lazrek y otros especialistas que se acercaron a la subcomisión, decíamos: "A fin de redactar el proyecto de resolución, los co- Relatores de la Comisión Permanente de Paz y Seguridad Internacional se encargaron, en primer lugar, de distinguir la ciberguerra de otros componentes de la ciberseguridad, que son la cibercriminalidad, el ciberterrorismo y el ciberespionaje".

Como las definiciones técnicas no están definitivamente acordadas a nivel internacional, se hace más difuso el abordaje desde el punto de vista de las sanciones o no de los delitos.

Decimos más adelante: "Mientras que la tecnología evoluciona rápidamente, el enfoque jurídico de la protección de la vida privada a menudo se queda atrás, mostrando claramente el dilema entre la necesidad de proteger la seguridad y el deber de respetar la vida privada y los derechos fundamentales. [...] Con este fin, estos definieron la ciberguerra como la guerra realizada a través del ciberespacio y englobando principalmente las actividades militares consistentes en utilizar los sistemas y redes informáticos para atacar a un adversario".

Luego se avanzó hacia el tema de la ciberlegislación internacional que "es todavía extremadamente opaca y que no existe todavía una definición comúnmente aceptada por el conjunto de los actores internacionales para determinar lo que es un 'acto de ciberguerra'". Esta es una de las iniciativas que sugerimos desde la Unión Interparlamentaria que se trabaje en Naciones Unidas.

La resolución original que aconsejamos a la Unión Interparlamentaria -que después pasó por las 141 enmiendas- señalaba como supuesto: "ligar la ciberguerra al derecho de la guerra a fin de subsanar el vacío jurídico y clasificar así los ciberataques y categorizar aquellos que pertenecen a la ciberguerra. [...] La ciberguerra solo puede así ser invocada en tiempos de guerra o cuando un ciberataque tiene por efecto entrañar una situación de guerra. [...] El proyecto de resolución debe comprenderse como un primer paso sobre un tema relativamente nuevo, del cual la comunidad parlamentaria internacional toma nota. [...] Es muy claro que la mayor parte de las acciones emprendidas para reglamentar la ciberguerra atañe a los gobiernos. Sin embargo, los representantes de los pueblos, que son los parlamentarios, también deben jugar un rol esencial, particularmente en encontrar un equilibrio entre la seguridad nacional, la seguridad humana y las libertades individuales".

Estos eran los ejes fundamentales en torno a los cuales se debatió.

Me permito hacer otra digresión. En la última asamblea, en Vietnam, uno de los aspectos planteados por algunos países se refería al ejército islámico y a la capacidad de reclutar adeptos a través de las redes. Se planteaba el debate que venimos señalando entre la seguridad global y de cada uno de nosotros y la invasión a la privacidad y la libertad individual, todos valores de primer orden.

Si les resulta de interés el tema, cuando lean el material que les he dejado verán que está formulado en términos de declaración internacional, con recomendaciones, considerandos y algunos términos que hacen al lenguaje de este tipo de organismos.

Como dije, Uruguay logró llevar este tema al Grupo Latinoamericano y del Caribe, y luego al seno de la asamblea de la Unión Interparlamentaria como punto de urgencia. Por lo que me han dicho algunos funcionarios de la Cámara -apelo, además, a la memoria del diputado Jaime Trobo, que tiene más experiencia en esta Casa-, fueron muy pocas las veces que nuestro país presentó puntos de urgencia a tratar en la Unión Interparlamentaria. Vimos que este era un tema de mucha actualidad, sin hablar de los fenómenos de Snowden, Wikileaks y demás. Aprovechamos la oportunidad para poner sobre la mesa un tema que entendíamos de vanguardia.

Por último, debo decir que el debate quedó instalado. Hubo una resolución formal de la Comisión y, en lo que a los Parlamentos refiere, se pretende mejorar el vínculo de cada uno de los países para abordar esos temas. Se exhorta a trabajar en el ámbito de Naciones Unidas para lograr una convención que aborde estos temas. También se promueve la adhesión a la Convención de Budapest del Consejo de Europa, que es el único tratado internacional sobre los crímenes cometidos por medio de internet o de otras redes informáticas, que todavía está abierto a la adhesión de terceros países.

Podríamos profundizar en esta materia, que tiene aspectos jurídicos novedosos sobre un hecho muy real que abarca la vida cotidiana de la gente. Nosotros conocemos solamente la punta del iceberg, aquello que se escapa, que sale a luz, pero el fenómeno es muchísimo más grande de lo que se ve. El objetivo es hacer acciones ocultas, que pasen inadvertidas. Los colegas legisladores habrán notado durante los últimos años cruces entre países, situaciones de espionaje a presidentes, sabotajes a industrias, etcétera. Cada día en que el mundo avanza, la infraestructura se basa en una plataforma informática y mañana puede ser afectada la base de seguridad de un hospital, de un ministerio del interior o de defensa, la cadena de frío de una heladería o de un frigorífico. Por las implicancias que tenía en las relaciones con los Estados, por las implicancias que tiene entre los Estados y las personas y por los componentes que hemos señalado, entendíamos que Uruguay podía llevar al ámbito que como parlamentarios nos compete, en este caso, a la Unión Interparlamentaria, este asunto global que impacta en cada uno de nosotros, más allá del conocimiento más o menos profundo que tengamos al respecto.

SEÑOR CHIAZZARO (Roberto).- Agradezco mucho la presentación del trabajo que ha hecho el diputado Mahía. Creo que es de mucho interés y tenemos que profundizar al respecto. Estaba pensando que el año que viene Uruguay va a formar parte del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y propongo pasar este trabajo avalado por la Unión Interparlamentaria como insumo al Ministerio de Relaciones Exteriores.

SEÑOR TROBO (Jaime).- Muchas gracias, señor diputado Mahía, por su exposición. La verdad es que nos abre un panorama muy interesante respecto de un tema que no conocíamos, sin perjuicio de

algunas informaciones que se leen en la prensa vinculadas a hechos que pueden calificarse dentro de este esquema denominado ciberguerra. También es interesante la distinción entre la utilización inescrupulosa de los mecanismos de información actual por parte del sector privado, el terrorismo o en acciones criminales y la que puede ser utilizada por los Estados como complemento de las acciones armadas en sus relaciones.

Confirmo que no es fácil incluir temas de debate en estos organismos internacionales porque, en general, hay presiones y pesos específicos muy importantes de Estados con apoyos de otros tantos que tienen interés de poner determinados temas en la agenda. Seguramente, la inteligencia y la perspicacia de ver que este es un tema de desarrollo hacia el futuro permitió tener esta performance; así que felicito al señor diputado Mahía y a la delegación de Uruguay.

Sin perjuicio de que a partir de la lectura del material podamos recoger algunos insumos para hacernos una composición de lugar, podríamos llevar adelante algunas acciones para conocer un poco más el tema. En oportunidad anterior había conversado sobre la posibilidad de citar al Estado Mayor de la Defensa y ahora lo propongo concretamente, a los efectos de que nos exponga su visión sobre este tema, que es típico de defensa nacional. Seguramente, en el marco de la nueva ley de defensa y de las potestades y las capacidades jurídicas y políticas que tiene el Estado Mayor de la Defensa, nos permitiría ver hasta qué punto Uruguay ha avanzado y en qué medida podemos ayudar a que este tema se analice en profundidad. Más allá de que no hay un proyecto de ley o de resolución, me parece que es una cuestión de oportunidad considerar este tema de obvia vinculación con las relaciones internacionales. Propongo enviarles este material y hacerles saber nuestro interés en conocer con versión taquigráfica y, si fuera necesario, en forma reservada la forma en que el Estado uruguayo está encarando este tema, para ver qué contribución podemos realizar desde el Parlamento.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la información recibida sobre un tema que no conocíamos y que vamos a estudiar.

Vamos a enviar el material al Ministerio de Relaciones Exteriores, tal como lo proponía el señor diputado Chiazzaro. En cuanto a lo planteado por el señor diputado Trobo, ya habíamos quedado en enviar la invitación una vez que el señor diputado Mahía hiciera su exposición. No va a ser posible recibirlos en el mes de julio porque ya tenemos la agenda colmada pero, si están de acuerdo, lo coordinaremos para agosto.

SEÑOR CHIAZZARO (Roberto).- Sugiero que invitemos también a los miembros de la Comisión de Defensa Nacional.

SEÑOR MAHÍA (José Carlos).- Quiero sugerir que hagan extensiva la invitación a la Agesic, como una agencia vinculada a la temática desde el punto de vista técnico. Quiero dejar constancia en la versión taquigráfica del trabajo de la Cancillería en Ginebra, en particular de la embajadora Cristina González, en la elaboración de este texto y en la búsqueda de referencias de convenciones vinculadas al tema. El asunto es muy técnico y requiere mucha información de ese tipo, y al hacer un pronunciamiento hay que tener mucho cuidado en la referencia a las convenciones, a quienes las suscriben, a sus artículos, etcétera.

El motivo de pedirles a ustedes hacer esta exposición acá tenía que ver, primero, con la actualidad del tema, con sus insospechadas consecuencias y, segundo, con la acción que podemos desarrollar en los organismos en que nos toca representar al Parlamento y acá adentro.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si están de acuerdo, vamos a invitar a la Agesic y, como dijo el señor diputado Chiazzaro, también a los miembros de la Comisión de Defensa Nacional.

SEÑOR RÍOS.- Quiero agradecer la exposición del señor diputado Mahía. Me reconforta que estas cosas se estén manejando y a tan alto nivel. Como dice el informe, la democracia en la era digital tiene amenazas que requieren mucho estudio y análisis de nuestra parte. El esfuerzo que hicieron el señor diputado Mahía y todo el equipo que trabajó en este tema le hace muy bien al Uruguay y a la democracia. Nosotros tenemos que aprender sobre todos estos temas porque hacen al futuro de la democracia, que es un valor que tenemos que defender en todos los campos.

Por otra parte, esto significa darle un mentís a la gente, que dice que los parlamentarios se pasan viajando como si eso fuera una cuestión muy placentera. En realidad, se concurre a organizaciones internacionales para hacer trabajos vinculados al futuro de todos nosotros. Prometo que voy a estudiar a ver si logro descifrar un poco más este tema.

(Se retira de sala el señor diputado José Carlos Mahía)

——El asunto que figura en segundo término del orden del día es: "Grupo de Amistad Interparlamentario Uruguay- Pakistán. (Consideración)".

La propuesta viene de la Comisión de Asuntos Internacionales del Senado, a solicitud de la embajador pakistaní.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota)

——Cuatro por la afirmativa: AFIRMATIVA. Unanimidad.

(Se suspende la toma de versión taquigráfica)